

L'ENCADREMENT CONSTITUTIONNEL DES POUVOIRS NORMATIFS DES REGIONS ITALIENNES ET ESPAGNOLES

par Jacques FIALAIRE
Professeur de droit public à l'Université de Bretagne Sud

La comparaison qui nous est ici demandé revêt un intérêt particulier, compte tenu de la parenté ayant existé un moment entre les systèmes politico-administratifs espagnol, italien et français. Un même modèle français né sous la Révolution et répandu sous le Premier Empire, s'est imposé, effaçant les particularismes locaux de l'Ancien Régime (les divisions en régions ont disparu en Espagne à l'image du sort réservé aux anciennes provinces françaises), et établissant une puissante centralisation administrative (le gouverneur civil étant l'homologue en Espagne du préfet), justifiée idéologiquement au nom du principe d'égalité des citoyens devant la loi. Il en résultait notamment un statut unique appliqué à toutes les collectivités locales dans ces pays.

Place des régions italiennes et espagnoles parmi les collectivités de niveau intermédiaire

Elle peut s'exprimer à travers une somme de facteurs, constituant tantôt des éléments de parenté, tantôt de différenciation, avec la situation des régions françaises.

Les éléments de parenté avec le fait régional en France découlent principalement de facteurs d'ordre historique. Ils sont les suivants (cf tableau 1) :

- Alors que sous l'influence napoléonienne, « la fonction de niveau intermédiaire a d'abord été (...) une fonction de relais d'autorité du pouvoir central » (G. MARCOU, 1998), la situation des provinces italiennes et espagnoles présentant ici des parentés avec celle des départements français, une mutation s'est ensuivie au terme de laquelle l'institution régionale a émergé, « qui se caractérise par la superposition d'une nouvelle collectivité territoriale, au-dessous du niveau du pouvoir central, et au-dessus des collectivités locales mises en place dans la période de formation de l'Etat libéral en Europe » (G. MARCOU, *L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites*, in : *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* Les 2nd entretiens de la CDC, CNRS – L'Aube Territoire, 1999, p.56).
- L'Italie et l'Espagne comptent, comme la France, trois niveaux d'administrations territoriales, alors que le Royaume-Uni n'en compte que deux. L'institution régionale, qui apparaît comme une « collectivité de 3^{ème} niveau », s'est adjointe plus tardivement.
- Le 3^{ème} élément de parenté est partiel : « Les collectivités de 3^{ème} niveau assurent le plus souvent des compétences en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de formation professionnelle, de transports (transports ferroviaires d'intérêt régional notamment), d'éducation et de santé (en Italie et en Espagne uniquement) » (Sénat, *rapport de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, présenté par M. René GARREC*, JO S., session ordinaire 2002-2003, N°27, p.45).

Néanmoins il existe aujourd'hui de puissants facteurs discriminants. Proches au XIX^{ème} siècle les systèmes politico-institutionnels des pays considérés ont connu depuis la 2^{ème} moitié du XX^{ème} siècle des évolutions divergentes. En France, les collectivités locales métropolitaines restent placées dans un cadre de décentralisation administrative dans lequel l'Etat détient une compétence normative initiale et dispose d'un pouvoir de contrôle de la

légalité des actes des autorités locales. Ces limites ont été dépassées dans les expériences italienne et espagnole.

- « Les régions italiennes et espagnoles se différencient des collectivités de 3^{ème} niveau des autres pays à la fois par l'attribution d'un pouvoir législatif et par l'exercice de compétences plus ou moins vastes, en fonction de leurs particularités géographiques, culturelles ou historiques » (Sénat, *rapport de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, présenté par M. René GARREC*, JO S., session ordinaire 2002-2003, N°27, p.45).
- Une autre différence se situe dans le statut constitutionnel des régions

L'examen de systèmes institutionnels admettant le régionalisme politique est porteur d'enseignements dès lors que l'on ne ferme pas d'emblée la porte en France à une perspective de mutation au terme de laquelle « les régions disposent d'un pouvoir réglementaire élargi, voire d'un pouvoir législatif secondaire, permettant d'adapter aux réalités régionales les normes nationales » (Romain PASQUIER, *1986-2004 : dix-huit ans de démocratie régionale – Vers une maturité politique des régions françaises ?* Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation, N°7 – I/2004, p.29).

Pourquoi étudier le cas espagnol ?

Parce que, comme il l'a été relevé, « la Constitution espagnole apparaît comme le fruit de toute une réflexion de droit comparé, comme une véritable synthèse du droit constitutionnel contemporain » (Constance GREWE, Henri OBERDORFF, *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, DF, coll. « Retour aux textes », 1997, p.15).

Pourquoi étudier le cas italien ?

Parce que ce pays présente une particularité parmi les Etats de l'Europe du sud ayant mis en place des mécanismes de contrôle de constitutionnalité. On a pu dire que « certains droits tiennent à modérer la démocratie juridictionnelle et n'hésitent pas à introduire des techniques de démocratie semi-directe ou des médiateurs » [comme les pays scandinaves]. L'Italie se retrouve dans ce cas de figure (comme l'Autriche) (Constance GREWE, Henri OBERDORFF, *Les Constitutions des Etats de l'Union européenne*, DF, coll. « Retour aux textes », 1997, p.15).

COMPARAISON DES SYSTEMES INSTITUTIONNELS
ITALIEN & ESPAGNOL / FRANÇAIS

Tableau synoptique

| Parentés | Divergences |
|---|---|
| - Persistance d'échelons d'administration déconcentrée de l'Etat central | - Reconnaissance d'une compétence législative aux Parlements régionaux italiens et espagnols |
| - Existence de 3 niveaux d'administrations territoriales, l'échelon régional s'étant adjoint en dernier | - Affirmation du principe de subsidiarité avec énonciation des compétences réservées à l'Etat. Corrélativement le pouvoir législatif régional s'exerce de droit dans les autres domaines. |
| - Poids des compétences régionales à finalité de développement économique | - Particularismes statutaires adaptés aux régions à fortes identités linguistiques et culturelles |

I. La capacité normative des régions italiennes et espagnoles

A/ Les parentés entre l'Italie et l'Espagne

Des orientations communes sont enregistrées dans les deux Etats :

- Leurs régions possèdent toutes les facettes de l'autonomie, y compris une autonomie statutaire (pouvoir d'« organisation de leur propre gouvernement »). Ainsi, l'article 123 al.1^{er} CI attribue aux régions le pouvoir de se doter d'un statut propre qui fixe la forme de gouvernement et les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement du système politico-administratif régional.
- Alors que les Constitutions italienne (1948) et espagnole (1978) différenciaient à l'origine deux catégories de régions (en Italie les régions à statut spécial et celles à statut de droit commun, soit 20 au total ; en Espagne, les Communautés autonomes « historiques » et les autres, soit 17 au total), on a enregistré depuis les années 1990 une tendance à la « banalisation » des statuts des régions dont l'organisation spécifique reposait au départ sur la prise en compte d'identités linguistiques et culturelles, même si en Espagne les Communautés historiques ont gardé des prérogatives supplémentaires.
- Dans les deux cas un régime protecteur a été préservé au bénéfice des collectivités locales infrarégionales. Ainsi il a été observé qu'en Italie, « la création des régions n'a pas abouti à l'instauration d'une tutelle régionale sur les collectivités locales, du fait du maintien du rôle de l'Etat en matière législative et financière » et qu'en Espagne, « le régime des collectivités locales mis en place en 1985 a eu pour but d'éviter leur mise sous tutelle par les communautés autonomes » (Hugues PORTELLI, *Décentraliser en réformant la Constitution*, Commentaires, N°98, été 2002). Dans ces deux pays ont subsisté à côté du renforcement des systèmes régionaux, les figures classiques d'administrations territoriales inspirées du modèle français exporté à la faveur des conquêtes napoléoniennes, au point que l'on ait pu parler d'un « compromis ». Il a été observé qu'« en Italie, l'ancien cadre territorial a été intégralement maintenu (et notamment le tissu provincial et communal, qui a résisté à toutes les tentatives de regroupement) » (Hugues PORTELLI, *Décentraliser en réformant la Constitution*, Commentaires, N°98, ibid, été 2002). De même on note qu'en Espagne, « l'ancien système administratif et territorial est resté en place, avec les provinces et les communes, à la fois structures déconcentrées de l'Etat espagnol et collectivités territoriales » (Hugues PORTELLI, *Etat, organisation territoriale : de la « réforme » aux évolutions constitutionnelles*, Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation, N°5, juin 2001, p.10).
- L'Etat conserve un socle de compétence exclusive prévu dans la Constitution. En Italie, l'article 117 al.4 de la Constitution prévoit que dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat, le pouvoir législatif revient aux régions (principe de subsidiarité). On a pu avancer que ces matières réservées « se fondaient sur 3 intérêts spécifiques (art.117 al.2) :
 1. L'Etat est d'abord envisagé comme sujet du droit international (« compétence législative en politique extérieure, immigration, etc ») ;

2. Viennent ensuite les fonctions régaliennes internes (« législation électorale, ect ») ;
3. « L'Etat doit définir les niveaux minimum et uniformes pour l'ensemble du territoire en matière de droits civils et sociaux, cette compétence relevant d'un devoir de bien-être national qu'il se doit d'assurer » (Marie-Pierre ELIE, *L'Italie, un Etat fédéral ? A propos des lois constitutionnelles de 1999 et 2001*, RFD Constit., 2002, N°52, p.753).

En Espagne, la réserve de compétence de l'Etat se fonde sur les fonctions suivantes qui lui sont assignées :

4. l'exercice de fonctions régaliennes traditionnelles prévues à l'article 149 §1 (dans la Constitution espagnole, ceci renvoie aux missions suivantes : « relations internationales », « défense et forces armées », « administration de la justice ») ;
5. la protection des droits fondamentaux (dans la Constitution espagnole, art.149 §1, l'Etat est notamment chargé de « faire respecter l'égalité de tous les Espagnols face à leurs droits et devoirs constitutionnels »).
6. une mission de garant de la liberté de circulation sur l'ensemble du territoire et de la transposition harmonieuse du droit communautaire dans le droit interne. A ce titre peuvent se justifier les attributions étatiques concernant entre autres, le « régime douanier et tarifaire », la réglementation des titres universitaires et professionnels).

B/ Les différences

1°) *Le cas espagnol :*

a) Une forte reconnaissance constitutionnelle des « autonomies »

La Constitution de l'Espagne démocratique du 27 décembre 1978 prend résolument parti pour un régionalisme politique. Un droit à l'existence des Communautés autonomes est affirmé dès l'article 2, curieusement joint à une référence à l'unité nationale et à l'indivisibilité: « La Constitution repose sur l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui la composent ainsi que la solidarité entre celles-ci ». Sur cette base, entre décembre 1979 et mars 1983, furent approuvés les statuts des 17 Communautés autonomes, qui couvrent l'ensemble du territoire espagnol malgré le caractère non obligatoire de leur création suivant l'article 134 de la Constitution. Chaque communauté autonome apparaît sur la base de l'article 43 de la Constitution, comme une entité « constituée par une province ou un groupe de provinces, dotée de l'autonomie politique et régie par un statut lui accordant des institutions et des compétences particulières, dont la légitimité est fondée sur la Constitution elle-même » (F.D'ARCY, M.-B. DEL ALCAZAR, *Décentralisation en France et en Espagne*, Economica, 1986, p.35). Cet accès à l'autonomie a été facilité par l'existence de plusieurs procédures (4) prévues dans la Constitution pour y parvenir :

- la procédure normale (art.143 §2 CE). Suivant cette procédure, les Communautés n'ont assumé la plénitude de leurs compétences que dans un délai de 5 ans.

- la procédure spéciale dite de « voie rapide » (art.151 CE). Ici les Communautés exercent d'emblée toutes leurs compétences. En contrepartie les conditions relatives à l'exercice du pouvoir d'initiative des entités locales sont renforcées (les ¾ des communes ...).
- une procédure dérogatoire pour les « Communautés historiques ». Catalogne, Pays Basque et Galice ont été dispensées de formalités d'initiative.
- le « parcours institutionnel », procédure exceptionnelle faisant seulement intervenir le Parlement (art.144 CE)

La complexité née de ces multiples voies procédurales a souvent été brocardée par la doctrine qui a pu estimer que le constituant espagnol n'avait pas une conception claire de la mise en œuvre pratique de l'organisation territoriale de l'Etat.

b) Des communautés autonomes aux prérogatives étendues

Les autonomies régionales en Espagne s'appuient sur la reconnaissance d'un pouvoir législatif et réglementaire dans leur champ d'intervention et de larges domaines de compétences garantis par la Constitution (article 148), leur assurant :

- une autonomie statutaire (pouvoir d'« organisation de leur propre gouvernement »). Les statuts d'autonomie sont des lois organiques qui s'intègrent dans le bloc de constitutionnalité, fondant des ordres juridiques distincts.
- des prérogatives vis-à-vis des collectivités locales inférieures (allant jusqu'au pouvoir de « modification des limites territoriales des municipalités établies sur leur territoire ») ;
- une double légitimité d'intervention, à la fois comme ressort d'un régionalisme fonctionnel (compétences en matière de développement économique, de protection de l'environnement, de réseaux de transports, etc) ainsi que – plus nettement pour les Communautés « historiques » - comme protecteur des identités culturelles régionales (compétences relatives au développement de la culture, voire de l'enseignement de la langue de la Communauté) ;
- une habilitation à intervenir dans tout domaine non exclusivement réservé à l'Etat, traduisant une application pleine et entière du principe de subsidiarité.

Il s'agit nettement d'un processus « autonome » qui est tout sauf figé. La Constitution espagnole « n'énumère pas les Communautés autonomes qui composent l'Etat et ne préjuge pas de leur création effective », renvoyant pour cela essentiellement à l'initiative des provinces, et « ne donne que quelques lignes directrices minimum ». A l'inverse « dans un Etat fédéral la fédération et les Etats qui en résultent naissent simultanément et la liste de partage des compétences est unique » (Juan DE LA CRUZ FERRER, *25 ans de réformes administratives en Espagne – Bilan et perspectives*, Annuaire européen d'administration publique, PUAM, Vol.XXV, 2002, p.73). Les principales compétences transférées aux Communautés autonomes depuis durant les années 1980 :

- l'éducation non universitaire (compétence la plus importante) ;
- la circulation des véhicules.

Entre 2000 et 2003, les transferts suivants ont été effectués de l'Etat vers les Communautés autonomes :

- les moyens personnels et matériels au service de l'administration judiciaire ;
- la formation professionnelle ;
- les politiques actives pour l'emploi ;
- l'Assistance sanitaire de l'Institut social de la Marine ;

- la santé publique (la plus importante).

Au total on a pu soutenir que dans différents domaines, les communautés autonomes ont des prérogatives législatives plus étendues que les lander allemands dans un système fédéral (thèse reprise par les auteurs espagnols dans l'ouvrage collectif : J. Fialaire (dir.), *subsidiarité infranationale et territorialisation des normes*, PUR, 2005). Ainsi la compétence en matière d'urbanisme, retenu en Allemagne par l'Etat fédéral, est en Espagne largement détenue par les Communautés autonomes, position confirmée en jurisprudence (Tribunal constitutionnel, 20 mars 1997, cité in : Santiago GONZALEZ VARAS IBANEZ, *le quid ou essence de la décentralisation : le cas espagnol*, in : J. Fialaire (dir.), *ibid*, p.113).

Seules deux communautés autonomes (les villes autonomiques de Ceuta et de Melilla, enclaves marocaines) présentent la particularité de ne pas être dotées du pouvoir législatif et ne possèdent pas d'organisation judiciaire particulière.

A l'inverse des communautés autonomes, les collectivités locales (« Corporations locales ») espagnoles (provinces et communes) n'ont qu'une compétence administrative se situant à un second degré, ainsi que l'a confirmé le Tribunal constitutionnel. Néanmoins un cadre d'autonomie locale est préservé, qui s'inspire du modèle allemand de protection de l'autonomie locale (développé dans l'article 28-2 de la Loi Fondamentale du 23 mai 1949. Cette garantie institutionnelle s'exprime par un contenu minimal que le législateur de la Communauté Autonome doit respecter : le droit de chaque collectivité locale d'être représenté par des organes propres, son droit de participer à l'administration de tous les sujets l'intéressant (correspondant à notre clause générale de compétence en France), l'intensité de cette participation étant fonction de la relation existante entre les intérêts locaux et supra-locaux dans les affaires en jeu (Tribunal constitutionnel, 23 décembre 1984).

L'Etat espagnol conserve des domaines de compétence exclusive (article 149 de la Constitution).

De fait, un problème résulte de ce que « la frontière reste floue entre le domaine de l'Etat et celui des Communautés autonomes », au point qu'il a été soutenu que « ce n'est pas la Constitution mais le rapport de force politique qui va fixer les limites de compétences de chacune des « autonomies » face à l'Etat » (G. et J.-F. DUFOR, *L'Espagne : un modèle pour l'Europe des régions ?* Gallimard, Folio, Série « Le Monde – actuel », 2000).

Au-delà d'une compétence normative étendue, les communautés autonomes détiennent une large capacité contractuelle. Celle-ci leur permet de s'engager directement dans des projets conjoints dans le cadre d'actions de coopération internationale décentralisée, qui peuvent être de forte envergure (tels que : construction d'une autoroute, d'un hôpital commun, de services municipaux communs en régions transfrontalières), sans avoir besoin (à l'image des régions françaises) d'une approbation de l'Etat (cf : Santiago GONZALEZ VARAS IBANEZ, *op.cit.*).

c) Les voies de « territorialisation des normes »

- La gestion du particularisme linguistique :

Un ensemble normatif spécifique a émergé dans les Communautés autonomes « historiques » et au-delà. Sont intervenues les Lois dites de « Normalisation Linguistique » qu'ont adoptées les

Communautés Autonomes du Pays Basque, de Catalogne, de Galice, de Valence, des Îles Baléares, ainsi que la Loi Organique d'Amélioration du Régime relatif aux "fueros" de Navarre. De cet ensemble normatif, deux caractéristiques principales ressortent: premièrement, l'emploi des "langues régionales" ne se limite pas à un cadre privé, il s'étend aussi au domaine public ou constitutionnel. Deuxièmement, se contenter d'une «liberté» linguistique n'est pas suffisant, il faut également favoriser et encourager l'usage des langues propres / régionales.

“Les différentes Lois de “Normalisation” suivent fondamentalement le même schéma. Il est affirmé que dans les relations entre les citoyens et "l'Administration Publique dans le cadre territorial de la Communauté Autonome s'utilise la langue correspondant à cette Communauté". La langue propre / régionale est aussi langue officielle dans l'enseignement à tous les niveaux. De plus, des mesures de développement sont prévues afin d'obtenir une implantation progressive de ces deux langues à tous les niveaux, comme par exemple des mesures de promotion de la langue propre / régionale à l'étranger et le "mérite préférentiel" (pour ceux qui la connaissent) dans le cadre des concours de recrutement aux postes de Magistrats, Juges, Secrétaires judiciaires, Procureur et tous les fonctionnaires au service de l'Administration (Notaires, Conservateurs des Hypothèques et “Contrôleur commercial”)" (Santiago GONZALEZ VARAS IBANEZ, op.cit.).

On atteint ici des particularismes extrêmes où « certaines Communautés autonomes (la Catalogne, le Pays Basque, et dans une moindre mesure la Galice et la communauté valencienne) se sont linguistiquement séparées du reste de l'Espagne » (G. et J.-F. DUFOUR, *L'Espagne, un modèle pour l'Europe des régions ?* Gallimard-Folio, série « Le Monde actuel », p.198).

- Les autres voies de « territorialisation des normes » :

Les variations des statuts des Communautés Autonomes sont la base principale de la différenciation normative. Aujourd'hui, le Pays Basque et la Catalogne sont les régions d'Espagne disposant du plus de prérogatives, avec notamment leur propre police (la « Ertzainsta » basque et les « Mossos d'Esquadra » catalans) et une maîtrise complète de leur enseignement » (<http://prouvenco.presso.fr/decentraliscioun.html>)

Un premier mouvement de constitution des « Autonomies » (1979-1983) a établi un clivage entre deux catégories de Communautés autonomes, dites de 1^{er} et de 2nd rang :

- « Les Communautés autonomes de 1^{er} rang ont été constituées à partir de la procédure contraignante de l'article 151-1 CE » (majorité qualifiée + tenue d'un référendum) (cas de l'Andalousie) et par celle prévue dans une disposition transitoire de la Constitution jouant pour les Communautés autonomes « historiques » pour lesquels on s'est référé à des référendums passés (Pays Basque, Catalogne, Galice, Navarre). « La caractéristique principale de ces Communautés autonomes de 1^{er} rang est que, dès leur constitution, elles ont pu bénéficier d'un niveau maximum de compétences » (P. BON, *Chronique sur l'Espagne*, Annuaire européen d'administration publique, 1991, Vol.13, p.452).
- « Les Communautés autonomes dites de 2nd rang, qui ont accédé à l'autonomie en application des dispositions moins contraignantes de l'article 143-2 CE ou d'une autre disposition transitoire. (...) Elles n'ont pu exercer que tout ou partie des compétences énumérées par un autre article de la Constitution, l'article 148-1, leurs statuts devant préciser celles de ces compétences qu'elles voulaient exercer » (id., p.453).

Plus globalement, il résulte de la Constitution que les Communautés autonomes peuvent choisir de prendre, parmi les compétences qui leur sont offertes, celles qu'elles veulent. Le Tribunal constitutionnel a en effet affirmé (STC 37/1987 26 mars 1987 : « le principe d'égalité n'impose pas que toutes les Communautés autonomes disposent des mêmes compétences, ni encore moins, qu'elles doivent les exercer d'une certaine manière ou avec un contenu et des résultats identiques ou semblables. L'autonomie signifie précisément la capacité de chaque nationalité ou région de décider quand et comment exercer ses propres compétences, dans le cadre de la Constitution et de l'Etat ».

Ce mouvement a été atténué par le recours aux « Pactes autonomiques » conclus le 28 février 1992 entre l'Etat espagnol et les Communautés autonomes, et souscrits par tous les partis politiques. Ces Accords ont visé à « assimiler les compétences des Communautés autonomes de « voie lente » avec celles des Communautés autonomes de « voie rapide », et ont été complété par une « impulsion politique poussant à égaliser les plafonds de compétences entre les Communautés autonomes au cours des deux [avant]-dernières décennies » (Luis-Negro CARRILLO, *Espagne : décentraliser « les autonomies », à leur tour*, Administration, N°197, mars 2003). Cette nouvelle phase s'est appuyée sur l'article 148-2 CE prévoyant que, passé un délai de 5 ans, les Communautés autonomes dotées de compétences réduites pourraient « élargir progressivement leurs compétences dans le cadre établi à l'article 149 ».

On a pu observer aussi que « le Pacte autonomique ne se limite pas à élargir les compétences des Communautés autonomes de 2nd rang. Il vise aussi à renforcer la coopération entre l'Etat et les Communautés autonomes, une telle coopération étant présentée comme consubstantielle à l'Etat des autonomies et comme une condition nécessaire pour que cet Etat des autonomies puisse évoluer vers le modèle de l'Etat fédéral » (P. BON, op.cit., 1991, p.457). Dans ce sens ont été renforcées les conférences sectorielles rassemblant domaine par domaine, ministres d'Etat et des Communautés autonomes, à l'image des formules comparables mises en place dans le cadre du fédéralisme coopératif allemand.

Dans un second temps (fin des années 90 – début des années 2000), sous la pression des revendications des Corporations locales, notamment par le canal de leur principale instance représentative, la Fédération espagnole des Communes et des Provinces, ont été négociés des « Pactes locaux autonomes », prévoyant principalement une décentralisation de certaines compétences des Communautés Autonomes accompagnée d'un transfert de ressources financières correspondant aux charges transférées. Ce mouvement trouve un fondement constitutionnel à travers, outre le principe d'autonomie locale (art. 137, 140, 141 CE), les principes de subsidiarité et d'efficacité dans l'accomplissement des relations entre les administrations et les citoyens (posés dans l'article 103-1 CE). L'Etat espagnol doit accompagner cette réforme en refondant la législation répartissant les ressources fiscales entre les budgets publics (cf : J.-C. SAAVEDRA, *Le Pacte local des Communautés autonomes : le cas de l'Estremadure*, Revista de Estudios Locales, N°53, fév.2002, p.13).

En définitive, « la succession depuis une douzaine d'années des « Pactes autonomiques », puis des « Pactes locaux », révèle tant la recherche d'un équilibre entre le maintien de compétences minimales de l'Etat central, l'extension des prérogatives des « autonomies » régionales et les autonomies locales, que l'instabilité de la marque du fléau de la balance supportant ces trois plateaux » (J. FIALAIRE, rapport CNADT, 2003).

2°) *Le cas italien* :

a) Le cadre initial

La Constitution de 1947 avait « prévu pour les régions italiennes un partage des compétences basé sur la définition des domaines dans lesquels les régions ont un pouvoir législatif concurrent (article 117) et, sur la base du parallélisme, des compétences correspondantes en matière administrative (article 118) » (G.Meloni, *Le système des pouvoirs régionaux et locaux italiens entre réformes législatives et révisions constitutionnelles*, in : Groupement de Recherches sur les Administrations Locales en Europe, *Annuaire des collectivités locales, La démocratie locale*, CNRS Eds., 2001, p.218). Une différence notable s'établissait par rapport aux systèmes politiques fédéraux, en ce que la Constitution détermine les domaines d'attribution des régions et non ceux de l'Etat central. Cette posture a fini par être inversée avec une affirmation progressive du principe de subsidiarité.

b) Les principales réformes

Plusieurs transformations sont intervenues depuis les années 90 dans les directions suivantes :

- Le principe de subsidiarité a prospéré, en devenant un principe constitutionnel permettant que « des responsabilités et des fonctions soient dévolues à l'échelon administratif pertinent » (Formule empruntée à Paola BILANCIA, Professeur à l'Université d'Etat de Milan, *Italian Local Government Charter among the sources of law : limits for the local government to set its own rules*, article à paraître). Désormais depuis 1997, par application de ce principe, une nouvelle procédure de répartition des fonctions s'est mise en place. Il résulte désormais de l'article 117 de la Constitution que « le pouvoir législatif est exercé par l'Etat et les Régions » suivant la ventilation suivante :
 - Des lois d'Etat interviennent dans les matières réservées à celui-ci (fonctions régaliennes pour l'essentiel).
 - Une législation concurrente est adoptée dans les domaines de compétences partagées, tels « les relations internationales des régions et celles avec l'Union européenne », ou encore « la protection de la santé » ou « l'aménagement du territoire ». Ici, le même article 117 précise que dans les matières faisant l'objet de législation concurrente, le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux qui relève de la législation de l'Etat ».
 - Dans les domaines autres, qui ne relèvent ni des compétences exclusives de l'Etat ni des domaines partagés, les régions acquièrent un pouvoir général de légiférer. « Les régions se sont vues attribuer sur la base de la clause résiduelle, la police locale, l'instruction et la formation professionnelle, l'assistance, le commerce, les activités de production, l'industrie, l'agriculture, le tourisme, le spectacle, les travaux publics, les transports, le réseau routier » (Luciano VANDELLI, *Du régionalisme au fédéralisme ? Pouvoirs* 2002, N°103, p.83).
- Les régions ont conquis une forte autonomie statutaire depuis la loi constitutionnelle n°1/1999. Celle-ci porte sur « la définition de la forme de gouvernement et la détermination des principes fondamentaux relatifs à son organisation et à son fonctionnement » et a pour effet d'affranchir les statuts régionaux de « l'assujettissement à l'approbation du Parlement et au contrôle préventif du gouvernement, qui peut uniquement introduire un recours devant la

Cour constitutionnelle » (Id., p226). Néanmoins la Cour constitutionnelle a symboliquement refusé aux régions le droit de rebaptiser leurs assemblées du nom de « Parlements régionaux » (décision N°106, 2002), au motif que « le terme de Parlement est réservé au « siège de la représentation politique nationale » et qu'il est lié à une « position exclusive occupée dans l'organisation constitutionnelle ».

c) Une recherche d'équilibre entre les pouvoirs étatique et régionaux

Un débat s'est instauré sur la question de savoir si des ordres juridiques régionaux ont émergé au point de permettre que « les statuts régionaux puissent prévoir de nouveaux droits ou des situations juridiques qui ne sont pas envisagés et garantis par la loi ». Une réponse positive s'appuierait sur l'idée d'un changement déjà intervenu dans la nature de l'Etat. En sens inverse, on peut penser que « les interprétations hyper-régionalistes porteraient atteinte à la notion de citoyenneté, mettant en danger la garantie du principe d'égalité et le principe selon lequel les droits fondamentaux sont garantis de manière identique à tous les citoyens d'un Etat » (Alberto LUCARELLI, *Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles*, in : GRALE, *Annuaire 2004 des collectivités locales*, p.297-298).

Une solution est avancée au travers du dispositif prévu dans l'article 117 CI concernant la compétence législative concurrente entre l'Etat et les régions. Il précise les matières dans lesquelles l'Etat doit garantir une réglementation générale, en en fixant les principes fondamentaux, afin d'uniformiser sur l'ensemble du territoire, les régimes en matière d'instruction, de protection de la santé, de protection et sécurité du travail, de recherche scientifique, d'aménagement du territoire, de communications, de valorisation des biens culturels, d'ordonnancement sportif, ...

II. L'articulation entre les normes supranationales, nationales et régionales

A/ Les différents étages normatifs :

Le cas espagnol :

Les statuts des « autonomies » sont des lois organiques qui s'intègrent dans le bloc de constitutionnalité. Ils fondent des ordres juridiques distincts.

L'étagement des normes selon les types de compétences est le suivant. On distingue :

- les compétences exclusives des Communautés (plancher fixé dans l'art.148.1 CE) ;
- des domaines où l'Etat a une compétence exclusive pour fixer les normes essentielles, justifiées par la sauvegarde de l'intérêt général, tel que la protection de l'environnement (art.149.23) et les Communautés autonomes peuvent intervenir dans le domaine normatif et dans l'exécution ;
- des domaines (comme la législation sociale) où l'Etat a la compétence exclusive législative et réglementaire, et les Communautés autonomes disposent uniquement d'une compétence d'exécution et d'organisation des services ;
- des compétences réservées à l'Etat.

Il résulte de l'article 149.3 CE que les normes de l'Etat « doivent primer sur celles des Communautés autonomes en cas de conflit portant sur un sujet ne relevant pas de leur compétence exclusive ». D'où la supériorité des lois « des bases » sur la législation régionale. Le Tribunal constitutionnel a validé cette interprétation en considérant qu'il y avait là « une clause résiduelle établie au profit de l'Etat, dont le droit est supplétoire pour combler l'absence de législation autonome et les lacunes législatives » (Stéphane VICENTE-BOISSEAU, *Introduction au pluralisme espagnol – Foralisme et subsidiarité en Espagne depuis l'Ancien Régime*, thèse Paris II, 1998, p.393).

Le cas italien :

Une particularité notable concerne les statuts des régions. Suivant l'article 123 CI, « toute référence à l'approbation des statuts des régions par une loi de la République a été supprimée. Ainsi le constituant a ôté tout pouvoir de contrôle au Parlement sur les statuts, comme la Constitution le prévoyait à l'origine ».

L'étagement des normes selon les types de compétences est le suivant. On distingue :

- les compétences exclusives des régions
- les compétences et résiduelles (art.117 CI) exercées par les régions par le jeu du principe de subsidiarité. La Cour constitutionnelle a confirmé cette interprétation en estimant que la validité constitutionnelle d'une loi régionale n'implique plus « une recherche d'un titre constitutionnel spécifique autorisant l'intervention régionale, mais au contraire la recherche de l'existence de réserves de compétence étatique exclusives ou partielles » (décision N°282, 2002).
- les compétences concurrentes (art.117 al.3 CI). Ici l'exercice du pouvoir réglementaire appartient aux régions. Doivent être respectés des principes fondamentaux définis par des lois étatiques.
- la « compétence législative transversale de l'Etat (art.117 al.2m CI), qui trouve son fondement juridique dans le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la

République (art.5 CI), le principe de solidarité (art.2 CI) et le principe d'égalité (art.3 CI). Ici, « l'Etat peut intervenir par des lois de détail aussi bien dans le cadre des matières concurrentes que résiduelles, lorsque la région n'est pas en mesure de garantir les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux » (Alberto LUCARELLI, *Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles*, in : GRALE, *Annuaire 2004 des collectivités locales*, p.299). Aussi a-t-on pu estimer que « l'équilibre économique-financier au sein de la République dépendra considérablement des lois étatiques qui, selon les articles 117 et 119 de la Constitution, devront déterminer les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal » (id., p.300).

- les compétences réservées à l'Etat. Il est titulaire de l'autorité législative exclusive dans des matières strictement énumérées (art.117 al.2 CI). L'autorité réglementaire revient alors aussi à l'Etat, sauf délégation aux régions (art.117 al.6 CI).

« En confirmant un statut dérogatoire pour les régions (dites à statut spécial), la réforme constitutionnelle de 2001 – dessinant un système à 'géométrie variable' ou à 'vitesse différenciée', (...) (inspirée de l'expérience espagnole), prévoit des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie qui peuvent être acquises par toute autre région. (...) Elles sont adoptées par des lois de l'Etat, approuvées par les Chambres à la majorité absolue de leurs membres, à l'initiative et en accord avec la région intéressée » (Luciano VANDELLI, *Du régionalisme au fédéralisme ? Pouvoirs 2002*, N°103, p.84).

Des « décrets législatifs » sont intervenus, répartissant les compétences générales entre l'Etat, les régions, les provinces et les communes, tout en faisant une masse d'une partie de celles-ci, transférées globalement aux régions et aux collectivités locales. Puis, les régions ont elles-mêmes procédé à la répartition de ce second ensemble de compétences dans leurs aires respectives. Comme il l'a été observé, « c'est une innovation dans les rapports entre Etat et régions parce que l'ordre juridique constitutionnel italien, contrairement à ce que certains systèmes fédéraux prévoient, se caractérisait jusqu'à présent par le fait que l'Etat se réservait le pouvoir de déterminer les fonctions des collectivités locales ». Il est attendu des règles précitées qu'elles « amplifient l'élargissement du pouvoir régional pour toutes sortes de politiques publiques, notamment pour ce qui concerne l'aménagement et l'organisation des services publics » (P.LE LOUARN, 2003).

Les différents étages normatifs
(tableau synoptique)

| ESPAGNE | ITALIE |
|---|--|
| - Constitution nationale (CE) et lois organiques (dont les statuts des « autonomies » régionales) | - Constitution nationale (CI) |
| - Traités internationaux et droit communautaire dérivé | - Droit communautaire |
| - Lois (d'Etat) des « bases » (art.148 CE) | - Lois d'Etat fixant des formes particulières d'autonomie pouvant être acquises par les régions / Statuts régionaux / Traités internationaux |
| - Lois des Communautés autonomes | - Décrets législatifs, de répartition des compétences entre échelons étatique, régional, locaux |
| | - Lois régionales |

B/ Les rapports entre les normes de droit interne et les normes supranationales :

Les normes communautaires de droit dérivé ont comme en France une valeur supra-législative. En Espagne, ceci a été clairement reconnu par la jurisprudence (Trib.constit., 22 avril 1993, 141/1993), qui a affirmé que « les directives communautaires ont un caractère obligatoire pour toutes les autorités des Etats membres, qu'elles soient centrales ou décentralisées », du fait de « leur force normative et non du fait de la force que leur apporte leur intégration dans le droit interne en tant que normes de base ».

Une différence existe entre les cas italien et espagnol. Les conventions internationales relatives aux droits de l'homme ont en Espagne une valeur supra-législative (tout comme en France), alors qu'elles n'ont en Italie qu'une valeur législative. Cela signifie qu'en cas de conflit entre un traité et une loi postérieure, cette dernière s'imposera en Italie, tandis que le juge ordinaire espagnol fera prévaloir le traité international.

Cette valeur supra-législative s'appuie sur l'article 96.1 CE qui dispose que : « les traités internationaux valablement conclus, une fois publiés officiellement en Espagne, feront partie de l'ordre juridique interne. Leurs dispositions ne pourront être abrogées, modifiées ou suspendues que dans la forme prévue dans les traités eux-mêmes ou conformément aux règles générales du droit international ».

La révérence du système institutionnel espagnol envers le droit international dépasse même le niveau atteint par le système français. Selon l'article 10.2 CE, « les clauses constitutionnelles qui consacrent des droits et des libertés doivent être interprétées conformément aux traités internationaux sur les droits de l'homme ratifiés par l'Espagne ». Cette ouverture aux traités internationaux peut inclure la jurisprudence des tribunaux qui ont été institués pour les interpréter, ainsi que les règles émanant des institutions instaurées pour leur application et exécution (cf : Victor FERRERES COMELLA, *Souveraineté nationale et intégration européenne dans le droit constitutionnel espagnol*, Cahiers du Conseil constitutionnel, N°9).

Inversement dans chacun de ces pays la Constitution prime sur les traités internationaux. Ainsi en Espagne, l'article 95 CE prévoit que « la conclusion d'un traité international contenant des dispositions contraires à la Constitution exigera une révision constitutionnelle préalable », et ajoute (al.2) que « le Gouvernement ou l'une ou l'autre Chambre peuvent saisir le Tribunal constitutionnel pour qu'il déclare s'il y a ou non contradiction ». Il s'agit là d'un « mécanisme de contrôle préalable de la constitutionnalité des traités qui complète le système général de contrôle des normes ayant force de loi exercé par le Tribunal constitutionnel, qui est un contrôle a posteriori » (Victor FERRERES COMELLA, op.cit.).

III. Le règlement des conflits

Les systèmes italien et espagnol ont en commun avec le système français de ne pas permettre aux juridictions ordinaires de faire prévaloir de leur propre initiative la prééminence de la Constitution sur la loi (sauf s'il s'agit d'une loi antérieure à la Constitution en Espagne).

Mais une particularité importante est à prendre en compte. Lorsqu'un juge ordinaire estime qu'une loi applicable aux faits du litige est contraire à la Constitution, il existe un mécanisme de renvoi préjudiciel au juge constitutionnel. Dans la Constitution espagnole (art.163), il est prévu que ce juge doit saisir de la question le Tribunal constitutionnel qui a le « monopole de rejet » de la loi inconstitutionnelle.

Des bases constitutionnelles favorables aux autonomies régionales

Les Constitutions italienne et espagnole possèdent un point commun, tenant dans de forts développements relatifs aux droits fondamentaux. Ainsi en Espagne, « si la souveraineté des Communautés autonomes a été expressément rejetée, le droit à l'autonomie, qui est reconnu et garanti par la Constitution, a un caractère politique, fondé sur les critères de liberté d'action et de proximité qui impliquent au niveau des Communautés l'existence d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif pour agir dans les domaines dans lesquels chaque Communauté autonome est compétente » (S. VICENTE-BOISSEAU, *Introduction au pluralisme espagnol ... thèse Paris II, op.cit. p.402*).

La Constitution italienne présente la particularité d'assortir l'autonomie régionale sur le plan statutaire à une obligation d'« harmonie » avec la Constitution. Ceci « implique un degré d'homogénéité entre la collectivité souveraine (l'Etat) et les collectivités autonomes infraétatiques (les régions) ». Sont à respecter plus particulièrement « les principes de la démocratie représentative, du pluralisme des partis, de la tutelle et de la valorisation du rôle des minorités, et également du respect et de la garantie des droits inviolables, qui caractérisent la forme de l'Etat dans son ensemble et auxquels la région elle-même ne peut se soustraire »

Le règlement des conflits de compétence

a) Cas espagnol :

Les litiges relatifs à la délimitation des compétences (sur saisine des autorités de l'Etat ou des Communautés) tranchés par le Tribunal constitutionnel sont très fréquents.

Par contre, le recours individuel visant à trancher les cas de conflit négatif de compétence entre administrations publiques relevant de l'Etat et des Communautés autonomes ou de Communautés autonomes distinctes (prévu par une loi organique du 3 octobre 1979), est rarement exercé (deux cas seulement jusqu'en 2000).

b) Cas italien :

Jusqu'à la révision de 2001, le Gouvernement pouvait demander une nouvelle approbation de la loi régionale lorsqu'elle était jugée contraire aux intérêts nationaux ou des autres régions. Le nouvel article 127 CI prévoit désormais comme seul recours au gouvernement, lorsqu'il estime qu'une loi régionale excède la compétence de la région, de saisir la Cour constitutionnelle dans les 60 jours qui suivent la publication de la loi. La région se voit aussi

accorder la même possibilité à l'égard de la loi d'une autre région ou de la loi étatique. On a donc facilité le recours direct des régions pour défendre leurs compétences devant la Cour constitutionnelle.

La question des contrôles de légalité effectués par les autorités de l'Etat

c) Cas espagnol :

Le Gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, opère un contrôle de l'exercice des fonctions déléguées aux Communautés (art.150.2 CE).

d) Cas italien :

Les autonomies tant régionales que locales sont confortées par une quasi-disparition à partir de 1997, puis d'une disparition complète avec la réforme constitutionnelle de 2001, des contrôles de légalité portant sur les actes des autorités locales tout comme régionales. Seul un pouvoir de substitution de l'Etat est maintenu par l'article 120 de la Constitution, jouant dans des hypothèses très circonscrites : « en cas de non respect des normes et des traités internationaux ou des normes communautaires, ou bien en cas de danger grave pour la sécurité publique, ou bien encore quand ceci est requis afin de protéger l'unité juridique ou l'unité économique et, notamment, afin de protéger les niveaux essentiels des prestations en matière de droits civiques et sociaux ». Afin d'éviter d'éventuelles dérives, le texte ajoute que « la loi définit les procédures visant à garantir que les pouvoirs substitutifs seraient exercés dans le respect du principe de subsidiarité et du principe de collaboration loyale ».

L'article 123 al.2 CI prévoit que seule la Cour constitutionnelle contrôle la conformité des statuts régionaux à la Constitution, sur demande du Gouvernement.

Le mode de contrôle juridictionnel courant de l'administration

Le contentieux administratif classique

On a enregistré dans ces deux pays des réformes importantes tendant, tout comme en France, à renforcer le contrôle juridictionnel des actes administratifs. Sont intervenues :

- en Espagne, la loi 29/1998 du 13 juillet 1998 (« reguladora de la jurisdiccion contencioso-administrativa ») portant réforme de la juridiction administrative, qui a ouvert le recours contentieux et les procédures d'urgence à toutes les catégories de litiges ;
- en Italie, la loi n°205 du 21 juillet 2000 (« disposizioni in materia di giustizia amministrativa ») portant réforme de la protection contre l'inactivité de l'administration et des mesures d'urgence.

Une orientation générale se dessine, qui déborde la situation de ces deux pays pour embrasser la plupart des pays européens : « un contrôle juridictionnel moderne et une pleine protection des particuliers exigent une diversification des instruments juridictionnels » (Karl-Peter SOMMERMANN, *Européanisation et transformation de la justice administrative en Europe*, in : Jacques ZILLER (dir.), *Quoi de neuf en droit administratif européen ?* Institut Universitaire Européen de Florence, rapport n°2005/10, p.20). D'où les tendances rencontrées consistant dans un dépassement d'un contrôle juridictionnel de l'administration traditionnellement très (trop ?) objectif (construit autour de l'archétype du recours en

annulation), pour aller vers « l'amélioration des recours tendant à l'obtention d'une prestation, particulièrement les recours contre l'inactivité de l'administration et vers le renforcement de la protection provisoire par la diversification et l'intensification des procédures d'urgence » (id., pp.19-20). Ces réformes ont été portées par un mouvement de renforcement des droits fondamentaux s'opérant sur différents plans :

- en droit constitutionnel interne : les dispositions des Constitutions nationales posant le droit à un recours effectif (art.24 de la Constitution italienne de 1947 et article art.24 de la Constitution espagnole de 1978) ont été interprétées fermement par les Cours constitutionnelles ;
- dans le droit issu de la Convention européenne des droits de l'homme : la jurisprudence de la Cour EDH (26 oct.2000, Kudla) oblige les Etats parties à établir en droit interne la garantie d'un recours effectif devant des tribunaux nationaux assurant un droit à un procès dans un délai raisonnable (bases juridiques combinant les articles 13 et 6 de la CEDH). Cet arrêt marque un tournant dans la jurisprudence de la Cour (qui a eu à rendre environ 20.000 décisions en 2004) qui « ne veut plus être l'instrument de réparation pour les défauts nationaux », et donc « impose aux législateurs nationaux de renforcer la protection, le contrôle juridictionnel » (Karl-Peter SOMMERMANN, *Européanisation et transformation de la justice administrative en Europe*, in : Jacques ZILLER (dir.), *Quoi de neuf en droit administratif européen ?* Institut Universitaire Européen de Florence, rapport n°2005/10, p.21).
- en droit communautaire tel qu'il est interprété par la CJCE : on a pu dire que passé d'une « préoccupation principale, voire exclusive, tendant à assurer l'efficacité de la sanction de la norme communautaire », ce droit « devient davantage un instrument de garantie des citoyens vis-à-vis des actes qui concourent à la mise en œuvre des normes communautaires » (Jean-Bernard AUBY, *Physionomie du contentieux administratif européen*, in : Jacques ZILLER (dir.), op.cit., p.18).

Les contrôles spécifiques du respect des droits fondamentaux :

Le recours d'« amparo » (en protection) connaît un fort développement en Espagne, étant introduit par des dizaines de milliers de requérants chaque année. L'article 53.2 CE instaure deux mécanismes de protection des droits fondamentaux : un recours d'amparo ordinaire, à la charge des tribunaux ordinaires et un recours d'amparo constitutionnel, confié au Tribunal constitutionnel (art.161 b CE). Il résulte d'une loi organique que l'objet de l'amparo constitutionnel est constitué des « dispositions, d'actes juridiques ou de simples comportements matériels des pouvoirs publics de l'Etat, des Communautés autonomes et des autres organismes publics à caractère territorial, corporatif ou institutionnel, ainsi que de leurs fonctionnaires ou agents ». Peuvent intenter le recours d'amparo, non seulement le particulier lésé dans ses droits subjectifs, mais aussi le ministère public ou encore le défenseur du peuple (cf : Carlos Ruiz MIGUEL, *L'amparo constitutionnel en Espagne : droit et politique*, Cahiers du Conseil constitutionnel N°10).

Conclusion

On conviendra qu'il ne faut pas tirer de l'examen du droit comparé des leçons excessives. Chacun s'accordant à reconnaître comme « impossible de déterminer une conception minimum de la région qui soit commune à tous les Etats européens » (G. MARCOU, *ibid*, p.58), les institutions régionales en Italie et en Espagne figurent une des voies choisies, souvent qualifiée de « régionalisme politique », qui « repose sur la reconnaissance de particularismes, d'ordre ethnique, culturel et linguistique, au nom desquels une autonomie plus large est accordée aux régions qui en sont le siège » (G. MARCOU, *ibid*, p.61). Néanmoins, comme nous l'avions précédemment souligné, « on ne peut négliger l'attrait que peut produire le statut de certaines collectivités infra-étatiques existant en Europe, au moins sur les régions situées à la périphérie du territoire français, entretenant avec elles des réseaux de plus en plus denses de relations de coopération » (J. Fialaire (dir.), *principe de subsidiarité, droit à l'expérimentation et organisation territoriale*, rapport de recherche pour le compte du CNADT, février 2003, p.52).

Il ne faut pas se cacher que « la mise en œuvre de formes de régionalisme différencié n'est pas sans poser de nombreuses questions, en particulier (dans le cas de l'Italie) relativement à la place de la loi nationale d'approbation de l'accord trouvé (harmonisation entre la loi régionale et les principes constitutionnels, dans les cas de compétences concurrentes) dans la hiérarchie des normes » (Jean Fougerousse, *La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001 : l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme*, *Rev. Internat. dt comparé*, 2003, N°4, p.931).